

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ВУЗОВ НОРВЕГИИ

Финансирование вузов Норвегии

Модель распределения бюджета норвежских вузов на национальном уровне была изменена как часть большой программы обновления и модернизации в рамках всего государственного сектора. Большая часть университетских фондов базируется на различных государственных грантах. Всевозрастающая доля общеуниверситетских ресурсов поступает из иных источников. Национальный исследовательский совет ежегодно предоставляет крупные гранты для университетов. Гранты, выделяемые общественными или частными фондами, Европейским союзом, промышленными, государственными и муниципальными агентствами, финансируют основную часть исследовательской работы в университетах. В Норвегии высшее образование бесплатно для всех, однако студенты обязаны платить за членство в организациях социального обеспечения, отвечающих за жилье и т. д. Финансовая поддержка студентов основана на стипендиях и займах на образование из Государственного банка.

В настоящее время парламентские гранты выделяются в качестве общих грантов для каждого университета – т. н. *поуниверситетское финансирование*. Предполагается, что гранты покроют расходы на всю университетскую деятельность, включая основное управление, библиотеки, дорогостоящее оборудование, ремонт, а также различные капитальные затраты. Гранты состоят из единой бюджетной схемы. Бюджет для каждого учебного заведения составляется как отдельная часть годового бюджета, одобренного парламентом. Ключевой цифрой при составлении годового бюджета вузов в Норвегии является число студентов. За последние 15 лет количество студентов в университетах Норвегии почти удвоилось, но теперь оно уменьшается.

Финансирование в зависимости от количества студентов основывается на двухценовой системе. Одна цена устанавливается для образования низкого уровня, вторая – для образовательных учреждений более высокого уровня и для учреждений профессионального образования. Цена включает в себя и текущие расходы, и инфраструктурные услуги.

Когда рассчитывается бюджет для вуза, Министерство основывает свое решение на бюджете предыдущего года, увеличивая финансирование, добавляя средства для дополнительного набора студентов или других новых расходов и адаптируя его к изменениям цен и зарплат. Правительство также может произвести необходимые сокращения, чтобы ликвидировать дефицит общенационального бюджета, что и было сделано не так давно. Таким образом, бюджет соединяет в себе исторически сложившиеся бюджеты для каждого вуза в отдельности и средства на увеличение числа студентов по единой двухценовой системе.

Вопросы ассигнований на новые здания для университетов решаются парламентом отдельно и ежегодно. Эти затраты не отражаются университетскими бюджетами, так как стоимость новых зданий оплачивается Министерством в рамках расходов на общественные нужды. За исключением временных мелких потребностей в дополнительных помещениях, снимаемых в частном секторе, все здания являются собственностью университетов, и их содержание и текущий ремонт покрываются за счет университетского бюджета.

Распределение ресурсов на основании достигнутых результатов становится все более важным в Норвегии. Существуют три показателя результатов:

– Курсы в норвежских университетах измеряются в кредитах. В 2001 г. 15 % бюджета на теку-

шие расходы будут поделены между университетами на основании достигнутых ими результатов в различных образовательных программах. В данной модели у различных образовательных сфер установлены разные «цены» за каждый кредит. Таким образом, перераспределение средств отражает как существующие различия в образовательных сферах, так и их отдачу.

– Для того чтобы стимулировать выпуск кандидатов на получение более высоких степеней, Министерство выделяет университетам по 8 000 норвежских крон на каждого студента и по 12 000 крон на каждую студентку, которые получают дипломы высших степеней. Это делается для увеличения потока студентов, проходящих через образовательную систему, и высвобождения мест для увеличивающегося числа поступающих, которые в последние годы закончили свое образование на нижних уровнях.

– На уровне докторантуры существует похожая система; компенсация – 30 000 норвежских крон на каждого кандидата.

Университет г. Бергена

Университет г. Бергена (UoB) в Норвегии по европейским меркам – университет средних размеров. Он насчитывает примерно 16 500 студентов и более 2 500 сотрудников и преподавателей. Основной корпус университета расположен рядом с центром города. В университете семь факультетов: факультет искусств, факультет стоматологии, факультет юриспруденции, факультет математики и естественных наук, факультет медицины, факультет психологии, факультет общественных наук, а также Бергенский музей, главная библиотека университета, UNIFOB – Фонд исследований Бергенского университета.

Университеты могут свободно распределять средства бюджета между различными статьями затрат. Снятие финансовых ограничений вкупе с возрастающей значимостью внешних источников дохода радикально изменили финансовое управление университетов.

За последние годы в университете число студентов удвоилось. Мы столкнулись с серьезной проблемой, поскольку средства, выделенные Министерством, были рассчитаны на совсем иное число учащихся, и в результате наш бюджет сильно сократился. Необходимо было развивать управленческие и организационные модели, которые бы способствовали эффективному и продуктивному

использованию ресурсов путем передачи полномочий и ответственности от правления к факультетам и кафедрам внутри самого университета. Теперь организационная структура меняется. Кафедры сливаются, и их заведующим передана значительная часть полномочий. Заметно также повышение квалификации и профессионального роста среди администраторов – как на факультетах, так и на кафедрах. Было бы невозможно реагировать быстро и эффективно на повышающийся спрос на высшее образование, если бы мы не децентрализовали наш бюджет и не передали право внутри-университетского расходования средств факультетам и кафедрам.

Наиболее важные элементы внутренней организации и управления финансами университета зависят от национальных стандартов, воплощенных в законах и моделях национального бюджета. Изменения в этих стандартах оказывают влияние и на поведение организаций. То, как университет распределяет бюджет между факультетами и сколько в нем штатных единиц, решает сам университет. Фиксированной взаимозависимости между числом студентов и числом преподавателей нет. Университет имеет право ввести любую должность при условии, что бюджет это позволяет и что данная научная сфера уже представлена в университете. Основные темы для дискуссии – это сколько студентов должно быть в каждой специальности и скольким студентам должна быть предоставлена возможность продолжить свое образование на более высоком уровне.

Таким образом, университет обладает высокой степенью финансовых свобод в плане использования бюджетной схемы, однако Министерство оставляет за собой основные политические и стратегические решения, такие, как, например, определение специальностей и числа новых студентов, а также общего числа студентов на каждом факультете.

Модель распределения бюджета должна быть простой для понимания и использования. Необходимо максимально использовать критерии и коды, чтобы сделать процесс автоматическим, а распределение бюджета – как можно более предсказуемым и прозрачным. Коды должны быть объективными, насколько это возможно. В этом часто заключается одна из основных проблем, так как объективность требует весьма детальной информации, и тогда модель становится сложной и неуправляемой. Всем заинтересованным сторонам следует договориться о разумном и приемлемом уровне детализации. Создавая модель бюджета, также важно иметь ясное понимание того, какие действия

эта модель должна стимулировать и какие цели преследовать, чтобы заложить в эту модель соответствующие стимулы.

Модель распределения бюджета внутри университета может строиться на различных принципах или методах. Можно воспользоваться *директивным* методом, когда каждый участник включается в процесс один раз, *итерационным*, когда каждый принимает участие по несколько раз, или *комбинированным* методом. Процесс может базироваться как на разбивании, так и на комплектации бюджета или же на сочетании и того и другого. Все методы и их комбинации могут быть эффективными, но это зависит от таких факторов, как тип и размер организационной структуры, разделение полномочий, уровень сложности производительного процесса и так далее.

Раньше, распределяя свой бюджет, Бергенский университет традиционно использовал директивный процесс, основанный на принципе разбивания бюджета. Наше учреждение было достаточно маленьким, чтобы руководство досконально знало его и все подразделения, поэтому большинство вопросов решалось на уровне высшего руководства. Такой метод всех устраивал, пока университет оставался небольшим, и общение между руководством и подразделениями осуществлялось через предложения в бюджет и личные контакты. Так продолжалось до 1980-х гг.

За последние 10 лет Бергенский университет заметно вырос. Дистанция между высшим руководством и подразделениями увеличилась, и люди на нижнем уровне иерархии утверждают, что у них почти не осталось возможностей повлиять на распределение бюджета. Поэтому их обязательства перед бюджетом невысоки. Знания об организации в целом оказываются ненужными, и ресурсы, возможно, расходуются не самым эффективным образом. В то же время всевозрастающая доля общих средств поступает из внешних источников (не из государственного бюджета). Эти деньги часто поступают от контрактов между кафедрами и внешними партнерами. Это привело к необходимости участия в этом процессе всех подразделений.

Потребность в новых информационных потоках и сетях изменила бюджетный процесс в сторону такой комбинации, где большее количество людей на всех организационных уровнях принимают участие по несколько раз. Такой процесс занимает больше времени, но имеет то преимущество, что кафедры обладают большим влиянием, а общение между ними и руководством становится более тесным.

Весьма важным уровнем в бюджетном процессе представляется координирующий уровень факультетов. Полномочия перемещаются от высшего руководства на уровень факультетов, поэтому очень важно установить надежные контакты между центральным уровнем и преподавателями. С превращением факультетов в мощные составляющие организации необходимо обеспечить такой порядок вещей, при котором факультеты действовали бы именно как составляющие, а не как самостоятельные учреждения, что отрицательно влияет на распределение бюджета, тогда как бюджетный процесс можно использовать как стимул для достижения общих целей учреждения. В Бергенском университете ректор проводит совещания по бюджету со всеми факультетами, когда документы с планом распределения бюджета готовятся для правления. Подобные совещания дают факультетам возможность повлиять на распределение бюджета и высказать свои нужды. Также регулярно проводятся совещания со всеми деканами перед каждым заседанием правления и совещания со всеми руководителями факультетского уровня – после таких заседаний.

Более 70 % бюджета Бергенского университета распределяется на уровне факультетов. Факультеты получают информацию о поуниверситетском бюджете и решают, как распределить средства между различными подразделениями и на различные нужды. Они же принимают окончательное решение касательно сумм, отведенных на зарплаты и прочие текущие расходы.

Когда большая часть бюджета находится вне ведения центральной администрации, необходимо обеспечить добросовестное использование денег. Нужны правила, зафиксированные документально, нужно специальное обучение руководителей и администраторов разного уровня. Все это – часть системы контроля качества и самооценки, которая должна быть также дополнена системой отчетности. В Бергенском университете новый офис контроля качества был открыт в начале 90-х гг. В рамках центральной бухгалтерии была введена новая должность для обучения бухгалтерии. Оба этих новшества имели успех и внесли свой вклад в улучшение знания правил и процедур и укрепление контактов между центральной администрацией и подразделениями.

На сегодняшний день бюджетный процесс в Бергенском университете – это несколько процессов, слитых воедино. Раньше у нас традиционно существовали циркуляры и процедуры, отдельные для распределения бюджета, годовых отчетов и бюд-

жетных предложений. Все это занимало слишком много времени, а большая часть информации повторялась в разных документах. Требовалось упорядочить и скоординировать эти процессы. Теперь главным является процесс распределения бюджета, и уже к нему привязаны процессы годовой отчетности, новый документ под названием «Годовой план» и бюджетные предложения. Повторов информации стало меньше.

Годовой бюджет и стратегический план

Стратегический план на 2000–2005 гг. для Бергенского университета был принят Сенатом университета 23 апреля 1999 г. Стратегический план представляет собой один из основополагающих документов Сената, определяющих общую политику; именно он будет направлять процесс принятия решений в течение следующих шести лет. Более того, согласно этому документу, факультеты также должны создавать и приводить в исполнение свои стратегические планы. Кроме того, этот документ представляет тот образ, к достижению которого Бергенский университет стремится своими контактами с национальными и международными обществами. Сам план разделен на следующие основные параграфы:

1. Университет завтрашнего дня.
2. Исследования.
3. Обучение.
4. Распространение знаний и обмен опытом.
5. Сотрудничество и совместная работа внутри Норвегии и в международном сообществе.
6. Инфраструктура:
 - 6.1. Информационные технологии и система связи.
 - 6.2. Услуги библиотеки.
 - 6.3. Управление.
7. Студенты в университетском сообществе.
8. Политика людских ресурсов и рабочие условия.
9. Организация и руководство.
10. От плана – к действию.

Каждый факультет должен составлять собственный годовой план. Он формулирует, как факультет собирается израсходовать поуниверситетский бюджет, полученный на грядущий год. План должен отражать основные задачи в различных областях и то, как факультет планирует использовать бюджет для решения этих задач. Необходимо также, чтобы годовой план был связан с более дол-

госрочными стратегическими планами в соответствии с иерархией целей. Наиболее важной частью этого документа является прогноз числа студентов и набор новых. Эти цифры анализируются на центральном уровне, сравниваются с общей статистикой и становятся основой для предложения университета по дополнительному набору студентов, направляемого в Министерство.

Составляя свои планы на следующий год, факультеты в то же время обязаны представлять отчеты университетскому правлению о результатах предыдущего года. Все факультеты обязаны пользоваться стандартным набором таблиц, которые наглядно отражают распределение основных ресурсов и результаты за предыдущий год во всех областях: обучение, исследования, международное сотрудничество и т. д. На центральном уровне эта информация суммируется и вместе со сведениями из центральной информационной системы направляется в Министерство как общий годовой отчет.

В Бергенском университете была учреждена группа сотрудников во главе с проректором, занимающаяся повышением качества и профилированием университета. Главная их задача – наладить сотрудничество факультетов внутри Норвегии и вне ее путем концентрации ресурсов в каждой сфере и в каждом подразделении. Это достигается созданием крупных исследовательских групп, что необходимо для того, чтобы конкурировать за фонды и сотрудников. Нужно также разрабатывать отчетливый образ университета, связанный со стратегическим планом. Вместе с тем следует поставить вопросы организации и управления на университетском, и на кафедральном уровнях. Руководители подразделений должны получить больше полномочий в деле принятия решений. Новые образовательные программы с более высокими степенями должны быть введены с целью как успешной конкуренции, так и взаимовыгодного сотрудничества на международной арене.

При создании годового бюджета следует рассматривать приоритеты с точки зрения стратегического плана. В норвежских университетах отдельные суммы были использованы для увеличения национального сотрудничества и профилирования каждого учреждения. В Бергенском университете отдельная сумма ежегодно тратилась на стимулирование исследовательских групп, работающих в сферах, которым отдан приоритет в стратегическом плане.